



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Europejskie standardy ustrojowe : samorząd, autonomia, federalizm

Author: Jan Iwanek

Citation style: Iwanek Jan. (2001). Europejskie standardy ustrojowe : samorząd, autonomia, federalizm. W: P. Dobrowolski, M. Stolarczyk, O. Szura (red.), "Proces integracji Polski z Unią Europejską" (S. 165-175). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Jan Iwanek

Uniwersytet Śląski, Katowice

Europejskie standardy ustrojowe: samorząd, autonomia, federalizm

Przyjmijmy dla celów tej pracy cztery założenia:

I. **Globalizacja** i procesy integracyjne współczesnego świata, a w szczególności Europy, jakie obserwujemy w ostatnich dziesięcioleciach, są procesami nowymi zarówno co do swego zasięgu, jak i jakości. Mają charakter totalny, gdyż dotyczą wszystkich podstawowych sfer życia społecznego: gospodarki, wojskowości, kultury i polityki. Globalizacja jest procesem nieskończonym. Ciągłe bowiem odkrywane są nowe płaszczyzny integracji, w tym także te będące rezultatem procesów dezintegracji. Globalizacja polega na upodabnianiu się struktur i systemów gospodarczych, militarnych, sposobów życia wraz z kulturą masową, systemów wartości społecznych, a także na przenoszeniu procesów decyzyjnych na poziom transnarodowy oraz na unifikacji instytucji prawnych. Jest procesem w części stymulowanym, w części żywiołowym. Tworzy nowe płaszczyzny zależności instytucjonalnych, ponadpaństwowych. Ma wyraźny kierunek centralizacyjny. Globalizacja charakteryzuje się upodabnianiem struktur państwowych (władzy) i systemów politycznych. Choć postępująca społeczna etatyzacja życia jest niewątpliwa, ma ona jednak inny wymiar. Wraz z pomniejszaniem roli państwa suwerennego wzrasta odpowiednio etatyzacja transnarodowa.

II. **Regionalizacja** pojawia się przede wszystkim jako reakcja na procesy unifikacyjne współczesnego świata. Kulturowe poszukiwanie małych ojczyzn (społeczności lokalnych) wydaje się coraz bardziej intensywne. Jak to określa Antonina Kłoskowska: „Znamienne dla paradoksalnego charakteru epoki jest współlistnienie globalizacji z silnie manifestującymi się tendencjami na-

rodowymi i nacjonalistycznymi.”¹ Segmentacja organizacji współczesnego państwa demokratycznego staje się normą i rozwiązaniem wręcz wymaganym. Pojęcie współczesnej demokracji zawiera zatem *implicite* cechę decentralizmu. Współczesną demokrację pojmujemy jako zdecentralizowaną formę ustrojową, w której region staje się coraz powszechniej jednostką podziału terytorialnego państwa². Ustrojowa zasada podziału władz obejmuje zatem nie tylko podział horyzontalny, ale również wertykalny³.

III. **Decentralizm** wprowadzany w celu poprawy efektywności sprawowania władzy państwowej w dobie współczesnej posiada nowe (dodatkowe?) uzasadnienie. Jest nim poszukiwanie form ustrojowych dla państwa regionalnego. Regionalizm (regionalizacja) nie jest już tylko jakimś etapem przejściowym, typowym dla społeczeństw nierozwiniętych, w których nie doszło do pełnego scalenia politycznego kraju. Region — choć trudno nie uznać przełożonego wpływu czynników kulturowych — stanowi także (przede wszystkim?) jednostkę polityczno-administracyjną podziału terytorialnego państwa, co determinuje wykształcenie się nowych płaszczyzn uznania go przez innych oraz własnego poczucia odrębności (w tym interesów ekonomicznych i politycznych). Jeśli państwo nacjonalistyczne — jak pisze Francis Fukuyama — jest nieracjonalną formą uznania⁴ (bo ograniczoną), to odpowiednio państwo realizujące ideę otwartości, a tym samym znoszące dyskryminację zróżnicowania można uznać za racjonalne. Państwo nacjonalistyczne w swych dążeniach unifikacyjnych w społeczeństwie zróżnicowanym etnicznie i narodowo w istocie różnice te pogłębia.

IV. **Segmentacja** organizacji państwa przybiera postać rozmaitych form decentralizacyjnych, które to — paradoksalnie — upodabniają się do siebie

¹ A. Kłoskowska: *Kultury narodowe wobec globalizacji a tożsamość jednostki*. „Kultura i Społeczeństwo” 1997, R. 41, nr 4, s. 3.

² Zdania na ten temat są, oczywiście, podzielone. Przytoczmy słowa Bohdana Jałowickiego (*Rozwój lokalny*. Warszawa 1989, s. 106): „W historii myśli społecznej spotykamy przeciwstawne stanowiska. Jedni uważają, że warunkiem demokracji jest decentralizacja, centralizacja zaś jest wyrazem autokratyzmu i prowadzi nieuchronnie do despotyzmu i totalitaryzmu. Drudzy zaś sądzą, że demokratyczny lub autokratyczny sposób sprawowania władzy może być względnie niezależny, ponieważ są to w zasadzie sfery odrębne.” Autor skłania się ku drugiemu stanowisku, z czym do pewnego stopnia trudno się nie zgodzić. Tym niemniej nie znajdujemy tu argumentu adekwatnego czasom współczesnym, by demokracja scentralizowana i unifikacja, jaka za nią podąża, znosiła zróżnicowanie regionalne.

³ W literaturze spotykamy pojęcia bliskie: „państwo regionalne” i „państwo lokalne”, związane z decentralizacją państwa unitarnego, choć pierwsze z nich częściej kojarzone jest ze strukturą państwa autonomicznego, drugie natomiast z systemem samorządowym. Nie podlega dyskusji, że te schematy nie odpowiadają całkowicie rzeczywistym (w tym prawnym) rozwiązaniom w Europie. Szerzej: M. Domagała, J. Iwanek: *Państwo lokalne, państwo regionalne*. W: *Polityka, przedmiot badań i formy jej przejawiania się*. Red. P. Dobrowolski, M. Stolarczyk. Katowice 2000, s. 140–150.

⁴ Por. F. Fukuyama: *Koniec historii*. Poznań 1996, s. 289.

(standaryzują się). W istocie więc formy ustrojowe jednostek podziału administracyjnego, które pojawiały się w odpowiedzi na procesy unifikacyjne, stają się wzorcami (standardami) w skali ponadnarodowej. Spotykamy dwa rodzaje oddziaływań środowiska międzynarodowego: 1) bezpośrednie, w postaci sformalizowanych norm ustalanych przez instytucje integracji ponadnarodowej⁵, 2) pośrednie, poprzez naturalne (dyfuzja kulturowa wytworów politycznych, prawnych) oddziaływanie (nieraz wzajemne) rozwiązań organizacyjnych, ustrojowych, instytucji prawnych, idei, a następnie adaptowanie ich w innych państwach, szczególnie w okresie ich transformacji ustrojowej⁶. Państwa znajdujące się na etapie demokratyzacji chętnie przyjmują rozwiązania sprawdzone.

W literaturze coraz częściej pojawiają się głosy o zanikaniu różnic między państwem unitarnym a federalnym. Jeśli dyskusję ograniczyć do analizy normatywnej na gruncie prawa konstytucyjnego (państwowego, politycznego) czy administracyjnego, to dyskusja taka, rzecz jasna, jest bezprzedmiotowa. Stanowisko ustrojodawcy zawarte w normach konstytucyjnych pozostaje tu rozstrzygające. Trudno bowiem określać jako federalne państwo uznane przez konstytucję za jednolite. Tym bardziej że pojęcia *foedus* i *foederatio* związane są przede wszystkim z naukami prawniczymi, a politologia nie dysponuje ogólną teorią federalizmu⁷.

⁵ Jak choćby przyjęta i ratyfikowana przez Polskę Europejska Karta Samorządu Terytorialnego z 15 października 1985 r. (Dz.U. Nr 124 z 25 XI 1994, poz. 607 i 608).

⁶ Wzorce te są bardzo chętnie popularyzowane przez uczonych. Dla przykładu można przytoczyć J. Kłoczowskiego (*Demokracja lokalna*. W: *Demokracja lokalna w krajach Europy Środkowej*. Red. A. Miszczuk. Lublin 1995, s. 11): „Szukając miejsca dla naszych demokracji lokalnych w ustroju państwa, musimy dzisiaj w sposób szczególny pamiętać o miejscu, jakie wyznaczają nam państwa Unii Europejskiej. Unia odwołuje się do starej, bardzo europejskiej zasady pomocniczości, przypominanej przez lata z uporem zwłaszcza przez papieży.”

⁷ Wiesław Bokajło (*Federalizm — rozwój idei i niektóre teorie*. W: *Federalizm, teorie i koncepcje*. Red. W. Bokajło. Wrocław 1998, s. 140–141) przytacza następującą definicję federalizmu: „Federalizm jest: 1) wielowarstwową i pojemną polityczną zasadą organizacyjną uwzględniającą efektywne funkcjonowanie podzielonej i poddanej społecznej kontroli ponadnarodowej władzy federalnej (rządu) — która w ścisłym związku z 2) zasadą subsydiarności (i w przeciwieństwie do unitaryzmu i kolektywizmu) wymaga kontroli zasad demokracji pluralistycznej przez: 3) rozwinięte społeczeństwo obywatelskie, a więc związków politycznych (lub może lepiej związków polityczno-prawnych), pojmowanych jako ogólny, oparty na zasadzie wolności i partnerstwa system różnych, począwszy od gminy, a skończywszy na poziomie ogólnoeuropejskim, struktur społecznych, wzajemnie respektujących swoje właściwości. Wewnątrz całościowej sfery politycznej federacji została przyznana tylko subsydiarna właściwość regulacyjna i władza porządkująca wobec włączonych do niego części społecznej i narodowej (regionalnej) struktury. Pojawiające się zadania powinny być o tyle przewyciężone centralnie z pomocą władzy federalnej (państwowej), tzn. ograniczeń właściwości społecznej i narodowej struktury, o ile zdecentralizowane, samorządne, we własnym zakresie załatwienie nie jest możliwe lub może przynieść całości niespodziewane straty.”

Zgodzić się trzeba z poglądem, że o ile federacja jest formą ustrojową państwa, to federalizm oznacza proces zmierzający do federacji, a nadto samą doktrynę federalizmu. Autorzy *Leksykonu politologii* słusznie zwracają uwagę na ten aspekt federalizmu, który dotyczy zasady organizacji państwa federalnego (jest to — ich zdaniem — „forma organizacji państwa, swoistego podziału władz i metoda zorganizowania procesu decyzyjnego w ramach → wspólnoty politycznej polegająca na rozdzieleniu konstytucyjnych i politycznych uprawnień pomiędzy władzę centralną i władze regionalne [...]”)⁸. Pojęcie federalizmu niezwykle trudno poddaje się definiowaniu (podobnie jak pojęcia globalizacji i decentralizacji). Wydaje się, że o wiele zasadniejsze jest opisanie, czego federalizm dotyczy, niż czym jest. Cytowana propozycja definicji federalizmu Wiesława Bokajły od takiego ujęcia federalizmu odbiega znacznie. Wątpliwości rodzą się i z powodów formalnych (sposobu konstruowania definicji), i z powodów merytorycznych. Wiesław Bokajło proponuje rozszerzenie ujęcia federalizmu o aspekt międzynarodowy, a konkretnie — o przyszły federalizm Unii Europejskiej (nazwany „poziomem ogólnoeuropejskim”), co w połączeniu z koncepcją federalizmu odnoszącą się do państw (narodowych) ma tworzyć definicję bardziej pojemną i zupełną. Mimo iż zgodzić się trzeba z poglądami, że należy w rozważaniach nad federalizmem wyjść poza analizę istniejących państw federalnych (choć prawo konstytucyjne porównawcze i praktyka ustrojowa muszą mieć znaczenie podstawowe), a tym samym tworzyć prognozy rozwiązań ustrojowych, to pojmowanie federalizmu jako koncepcji odnoszącej się do czegoś więcej niż ustrój polityczno-prawny państwa (czy nawet system polityczny) wydaje się mało przekonujące. Trudno zaprzeczyć, że federalizm zmierza do takiego poziomu zintegrowania związku państw, który w rezultacie osiągnie poziom państwa związkowego, czyli jednego organizmu państwowego, i to niezależnie, czy prawo konstytucyjne niektórych z nich dopuszcza podmiotowość prawnomiędzynarodową części składowych związku (ZSRR), czy też nie. Żywe — szczególnie w kręgach polityków niemieckich — koncepcje reformy Unii Europejskiej zmierzające do stworzenia federacji europejskiej w miejsce obecnego kształtu organizacyjnego Unii nawet jeśli się ziszczą i doprowadzą do powstania takiego organizmu, nie uzasadniają chyba propozycji, by pojęcie federalizmu obejmowało złożone struktury — od gmin poczynając, a kończąc na zintegrowanej w odmienny sposób Europie. Niezależnie od zasięgu celem federalizmu jako procesu społecznego jest powstanie organizmu państwowego o federalnym ustroju. Jeśli w wyniku tego procesu narodzi się rzeczywiście federacja Europy, to zarazem znikną (przekształcą się) państwa powołujące taką federację.

⁸ *Leksykon politologii*. Red. A. Antoszewski, R. Herbut. Wrocław 1995, s. 94.

Kolejna wątpliwość wiąże się z utożsamianiem federalizmu ze strukturami ponadnarodowymi. Choć istotnym czynnikiem stymulującym rozwój federacji była złożona narodowo struktura społeczna, a także wielkość obszaru państwa, to nie brakuje federacji w społeczeństwach jednorodnych narodowościowo. Federalizm nie musi zatem kojarzyć się ze społeczeństwem wielonarodowym.

Zastrzeżenia mają jednak wyłącznie znaczenie wątpliwości terminologicznych i raczej przekonania, iż definiowanie — by spełniało wymogi precyzji — lepiej, jeśli dotyczy procesów i zjawisk zakończonych jakąś już dojrzałą formą ustrojową. Propozycja Wiesława Bokajły odnosi się do pewnego etapu *in statu nascendi*, bez pewności w powodzenie założonych przemian, tym bardziej że do końca nie są jeszcze ustalone. Wskazuje na pewne tendencje aktualne i — choć autor tego tak nie nazywa — na pewien kryzys klasycznych podziałów na państwa unitarne i federalne. Choć trudno wyrokować, czy federacja europejska powstanie i jaki ostatecznie przybierze kształt ustrojowy, wartościowe jest dostrzeganie pewnego pola poszukiwań badawczych, pozostającego w związku z poziomem integracji europejskiej. I ta tendencja — w moim przekonaniu — przemawia za potwierdzeniem zanikania różnic między ustrojem unitarnym a federalnym. Zdaniem Xaviera Arbosa i Verneta Llobeta trzy okoliczności determinują transformację współczesnego państwa: 1) globalizacja gospodarki, 2) potrzeba stworzenia efektywnej władzy publicznej w społeczeństwie bardziej złożonym, 3) dostosowanie do nowych okoliczności partycypacji obywatelskiej. Okoliczności te nakazują spojrzeć na nowo i na kwestię suwerenności, i na kwestię obywatelstwa⁹. O ile zagadnienia bezpieczeństwa i spraw wewnętrznych oraz wymiaru sprawiedliwości mieszczą się w formule integracyjnej Unii po Maastricht, o tyle akceptacja jakiejś formacji ideowej bądź jej brak zda się wykraczać poza przyjęte normy międzynarodowe Unii i jest bardziej zagadnieniem praktyki politycznej. Ważnej, gdyż kształtującej prawdopodobnie nowe kierunki integracji, polegające na unifikowaniu systemów światopoglądowych i ideologicznych europejskich społeczeństw, a także elit politycznych. Dość pojemne pojęcie cywilizacji europejskiej może się zatem poszerzyć o nowe płaszczyzny.

Politologiczne pojmowanie federalizmu wykracza poza ujęcie prawnomiędzynarodowe. W literaturze dość często spotkać można wyraźne nadużywanie tego pojęcia na określenie systemów politycznych Hiszpanii czy Włoch. Natomiast pojęcie decentralizmu — w klasycznym (tradycyjnym?) rozumieniu — wydaje się nazbyt wąskie. Jeśli decentralizm jest nie-centralizmem, nie ma powodu, by zawężać decentralizm jedynie do struktur samorządowych państwa unitarnego. Zanikanie różnic między państwem unitarnym a federalnym

⁹ Por. *La Descentralización y el federalismo. Nuevos modelos de autonomía política (España, Bélgica, Canadá, Italia y Reino Unido)*. Dir. M. Angel Aparicio. Barcelona 1999, s. 262.

dokonywane dzięki ciągłej decentralizacji w państwach unitarnych. Przy czym istotny jest nie tyle rozwój struktur samorządowych, ile rozwój, rozprzestrzenianie się autonomii terytorialnej¹⁰. Państwo regionalne (zautonomizowane), podzielone i zorganizowane w jednostki wspólnot autonomicznych, jakie ukształtowało się najpierw we Włoszech, później w Hiszpanii, a ostatnio również w Wielkiej Brytanii, przyniosło w istocie nową formację ustrojową. Jürg Steiner określa ją wprost jako rezultat reform zasadzających się na federalizmie¹¹. Do tego nurtu przemian należy także reforma konstytucyjna w Belgii dokonana w 1993 r., która choć wprowadza ustrój federalny (asymetryczny), to jednak należy ją postrzegać wspólnie z innymi procesami wyrażającymi europejską postać decentralizmu władzy politycznej. Nie może przy okazji ująć uwagę na różne pojmowanie samego pojęcia decentralizmu. Autorzy *Leksykonu politologii* są zwolennikami wąskiego rozumienia tego pojęcia, tzn. ograniczonego do systemu samorządu terytorialnego¹². W związku z rozwojem instytucji autonomii terytorialnej nie ma już chyba istotnych powodów do utrzymywania takiego rozumienia decentralizacji. Tym bardziej że dystrybucja uprawnień władczych może zasadzać się z powodzeniem na normach konstytucyjnych. Istotną cechą decentralizacji jest powstanie uprawnień własnych jednostek terytorialnych. W moim przekonaniu z powodzeniem można stosować to pojęcie do wszelkich form ustrojowych dzielących w sposób trwały uprawnienia władcze między władze centralne i lokalne. Wątpliwości i dyskusje w tej materii toczą się już od dość dawna. By przypomnieć choćby stanowisko Tadeusza Bigo, dla którego decentralizacja była czymś więcej niż tylko systemem samorządowym. „Samorząd jest [...] — pisał Bigo — jednym typem decentralizacji, decentralizacja jest pojęciem szerszym, nadrzędnym.”¹³ Jest systemem, w którym istnieje więcej ośrodków kierujących.

Czy jednak można posługiwać się tym pojęciem w stosunku do federacji? Ma to związek z pytaniem: Czy za decentralizację można uznać zasadę w państwie, które już ze swej natury jest zdecentralizowane (nigdy nie było scentralizowane i z tej przyczyny nie podlega procesowi odwrotnemu)? Ważne wydają się trzy okoliczności: 1) państwa federalne różnią się między sobą

¹⁰ Jestem zwolennikiem wyraźnego rozróżniania pojęć „samorząd” i „autonomia terytorialna”. Szerzej: J. Iwanek: *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*. W: *Spółczesność wobec problemów transformacji i integracji. Księga poświęcona Profesorowi Janowi Szczepańskiemu z okazji Jego 80. rocznicy urodzin*. Red. J. Liszka. Ustroń 2000.

¹¹ Por. J. Steiner: *Demokracje europejskie*. Rzeszów 1993, s. 230—232.

¹² Decentralizacja „zakłada dystrybucję uprawnień władczych pomiędzy aparat państwowy a samorząd terytorialny, będący reprezentantem interesów społeczności lokalnych.” *Leksykon politologii...*, s. 58.

¹³ T. Bigo: *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Lwów 1928, s. 125.

(federacja USA — federacja Kanady), co nie wyklucza — przynajmniej w niektórych przypadkach — dalszego procesu federalizacji (decentralizacji?); 2) system samorządowy i system autonomii terytorialnej z powodzeniem mogą współistnieć w strukturach jednego państwa; 3) ewentualna federalizacja Unii Europejskiej może doprowadzić do ukształtowania się niezwykle złożonego, nie znanego dotychczas organizmu władzy publicznej o zasięgu transnarodowym, który nie może funkcjonować inaczej niż zgodnie z zasadą decentralizacji. Nie widzę zatem przeszkód, by rozumieć decentralizację w sposób szeroki, tym bardziej że dzięki temu wskazujemy na jego naturalny dynamiczny wymiar. W literaturze już spotykamy głosy proponujące takie rozumienie decentralizacji. Poza wspomnianym Jürgem Steinerem podobnie rozumie to pojęcie Małgorzata Domagała¹⁴.

Samorząd jako forma ustroju należy do najwcześniejszych postaci decentralizmu. W klasycznej literaturze francuskiej jest wręcz synonimem decentralizmu. Doczekał się też licznych ujęć teoretycznych, w tym propozycji definicyjnych, a literatura przedmiotu, szczególnie prawnoadministracyjna, jest szczególnie bogata. Panuje przekonanie, że przyczyn eksplozji instytucji samorządowych należy poszukiwać w ociężałości struktur państwowych, niewydolności i małej efektywności, a także ponoszeniu nazbyt dużych kosztów w realizacji funkcji publicznych. Bogate i długotrwałe doświadczenie ustrojowe wielu państw jest dostatecznym dowodem na stałość tej formy ustrojowej, jej powiązania z demokracją współczesną. Jest też i nakazem, zasadą funkcjonowania państwa demokratycznego. W wielu krajach gwarantują go przepisy konstytucyjne w odniesieniu do jednostek podstawowych podziału terytorialnego państwa, rzadziej zaś w stosunku do jednostek wyższego rzędu.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. choć nie określa podziału zasadniczego państwa (art. 15, ust. 2), zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15, ust. 1) oraz gwarantuje gminie ustrój samorządowy jako jednostce podstawowej (art. 164, ust. 1). Odsyła do regulacji ustawowej ustrój innych jednostek samorządu lokalnego albo regionalnego (!). Wspólnoty samorządowe powstają z mocy prawa w jednostkach podziału terytorialnego (art. 16, ust. 1), co oznacza, że wspólnoty te istnieją od momentu wejścia w życie przepisów o zasadniczym podziale terytorialnym państwa, nie zaś od momentu wejścia w życie przepisów o samorządzie terytorialnym. Polskie rozwiązania są dość typowe. Dla porównania, konstytucja Hiszpanii z 1978 r. gwarantuje gminom autonomię (art. 140)¹⁵, jednakże brak jest analogicznej

¹⁴ Por. M. Domagała: *Z zagadnień decentralizacji w państwie współczesnym*. W: *Oblicza decentralizmu*. Red. J. Iwanek. Katowice 1996, s. 22.

¹⁵ Pojęcie autonomii należy tu rozumieć jako samorząd. Zarówno w języku prawnym, prawniczym, jak i politologicznym w wielu krajach europejskich pojęcia autonomii używa się zamiennie z pojęciem samorządu. Szerzej J. Iwanek: *Współczesne rozumienie autonomii terytorialnej*. W: *Spółeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji...*, s. 171–178.

regulacji w stosunku do prowincji. Art. 99 konstytucji czeskiej gwarantuje gminom samorząd, na podstawie art. 100 tworzyć lub znosić wyższy szczebel samorządu terytorialnego może tylko ustawa konstytucyjna. Rozwiązanie takie wydaje się poprawniejsze, gdyż podstawy prawne samorządu są znacznie stabilniejsze. Konstytucja Słowacji zapewnia samorząd gminie (art. 64).

W niektórych konstytucjach prawo do samorządu zagwarantowane jest także dla innych jednostek podziału terytorialnego. W konstytucji Węgier (§42) czytamy: „Społeczności wyborców w gminie, mieście, stolicy i jej dzielnicach oraz w województwie przysługuje prawo do samorządności lokalnej.” Konstytucja Rumunii na podstawie art. 119 zapewnia tworzenie administracji publicznej w jednostkach administracyjno-terytorialnych na zasadach samorządności lokalnej i decentralizacji służb publicznych. W tej grupie mieści się również konstytucja Portugalii: „Na kontynencie istnieją samorządy parafialne, municypalne i regionów administracyjnych” (art. 238.1). Konstytucja Belgii w sposób opisowy zapewnia samorząd gminom i prowincjom (art. 162). Konstytucja Grecji w art. 102.2 stanowi: „Wspólnoty lokalne korzystają z autonomii administracyjnej [...]”. Także konstytucja V Republiki w art. 72 zapewnia samorząd gminom, departamentom oraz terytoriom zamorskim. Inne zaś wspólnoty (regiony) tworzy się na podstawie ustawy.

Zasada samorządności terytorialnej uznana w konstytucjach jest zatem spełnieniem zalecenia Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego zawartego w art. 2. Zasady te mają zastosowanie do wszystkich kategorii społeczności lokalnych (art. 13). Oznacza to, że w aktualnym porządku konstytucyjnym, od dnia 1 stycznia 1999 r. Polska wypełnia to postanowienie. Przepisy Karty należy jednak traktować jako pewnego rodzaju minimum warunków ustrojowych państw sygnatariuszy Karty, nie zaś jako szczytowe osiągnięcie przemian ustrojowych zasadzających się na decentralizacji systemu demokratycznego. Rozwój samorządu terytorialnego i jego różnorodność ustrojowa sprzyjają nowym spojrzeniom — w tym definicjom — na samorząd. Bez wątpienia ujęcie administracyjno-prawne wydaje się już dzisiaj ubogie. Karta określa samorząd jako „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców” (art. 3, ust. 1). Prawo to realizowane jest poprzez wybieralne ciała przedstawicielskie, ich organy wykonawcze, a także poprzez instytucje demokracji bezpośredniej (art. 3, ust. 2). Ujęcie to wydaje się pojemniejsze od tradycyjnego, w którym akcentowało się decentralizację administracji państwa czy wykonywanie przez organy samorządowe funkcji administracji publicznej.

Osiągnięciem współczesnej Europy jest obligatoryjność samorządu terytorialnego, tzn. wynikające z mocy prawa istnienie wspólnot samorządowych złożonych z mieszkańców jednostek podziału terytorialnego państwa.

Także w obecnym porządku konstytucyjnym zasada obligatoryjności samorządu terytorialnego w odniesieniu do wszystkich jednostek podziału państwa została zrealizowana. Samorząd dość powszechnie cechują zatem: posiadanie podmiotowości prawnej (prawa publicznego), podział władz, sybysdiarność, równość, zadania własne i nadzór administracji centralnej (rządowej).

Zasada samorządności uznana została w prawie wewnętrznym państw europejskich, choć nie zawsze w odniesieniu do wszystkich jednostek podziału administracyjnego i nie zawsze na podstawie przepisów konstytucji. Samorządu nie można, rzecz jasna, oceniać wyłącznie jako zjawiska i procesu pozytywnego. Nie brak, choć w mniejszej skali, publikacji i opinii wskazujących na zagrożenia. Także w Polsce nie brak już doświadczeń oraz materiału empirycznego do formułowania ocen i wniosków bardziej obiektywnych niż tylko wskazywanie zalet samorządu. Zgodzić się trzeba ze Zbigniewem Leońskim, który pisze, że decentralizm oparty na samorządzie: „Prowadzi do preferowania interesów lokalnych ponad interesy ogólne państwa, występuje brak spójności aparatu terenowego, a niekiedy nieopłacalność wprowadzania na niższych szczeblach pewnych rozwiązań technicznych. Dalej pojawia się niebezpieczeństwo niepodejmowania rozwiązań niepopularnych, choć koniecznych [...]”¹⁶ Trudno nie dostrzec, że opinie o samorządzie niejednokrotnie są pochodną prądów myślowych i doktryn politycznych czy samych ideologii. Nie oznacza to, że oceny te muszą być obarczone brakiem obiektywizmu. Wskazywanie na zjawiska, jakie niesie samorząd, takie jak: podatność na korupcję, nieefektywność decyzji, stymulowanie potrzeb społecznych ponad możliwości ich zaspokajania, zwiększanie podatków, tendencja do zwiększania wydatków publicznych, partykularyzm, upartyjnienie elit lokalnych (co często przeczy idei lokalizmu) czy narastającą lokalną biurokrację i etatyzację życia społeczeństw lokalnych, ma rację bytu. Sądy o samorządzie terytorialnym zaczynają nabierać cech bardziej zrównoważonych, zróżnicowanych, a przez to poznawczo ciekawszych. Dawniejsza idealizacja samorządu musi ustąpić przed opisami i ocenami mającymi cechy obiektywizmu naukowego. Samorząd terytorialny nie tylko nie rozwiązuje wszystkich istotnych problemów i wyzwań społeczności lokalnych, ale stwarza wiele nowych zjawisk negatywnych. Oczywiście, nie oznacza to, że współczesny etap rozwoju systemu demokratycznego byłby możliwy bez stosowania technik decentralistycznych. W przypadku samorządu terytorialnego mamy do czynienia z pewnym standardem ustrojowym, któremu daleko do stworzenia wszechstronnych warunków rozwoju społeczności lokalnych.

Sądzę, że niezależnie od perspektyw rozwoju federacji i federalizmu w Europie aktualne (ostatnich kilkunastu lat) rozwiązania ustrojowe nie

¹⁶ Z. Leoński: *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa 1999, s. 10.

odbiegają aż tak znacznie od wcześniejszych form, zarówno co do swego zasięgu, jak i prawnokonstytucyjnych konstrukcji. Pod warunkiem wszak, że pominiemy zmiany w byłych krajach socjalistycznych (rozpad ZSRR i powstanie federacyjnej Rosji, rozpad Jugosławii i powstanie Nowej Jugosławii, rozpad federacji Czechosłowackiej, przyłączenie NRD do federacji RFN), które to zmiany zostały spowodowane innymi czynnikami niż stopniowymi dążeniami decentralizacyjnymi w państwach demokratycznych. Przy takim założeniu jedynie w Belgii nastąpiła zmiana ustroju i to przy wystąpieniu dość klasycznych czynników pozostających w związku ze zróżnicowaniem etnicznym społeczeństwa. Nie należy jednakże nie doceniać silnych tendencji federalistycznych w Hiszpanii i we Włoszech. Szczególnie we Włoszech doszło do zaawansowania tego procesu. W 2000 r. w parlamencie przygotowano reformę konstytucyjną polegającą na znacznym wzmocnieniu jednostek terytorialnych: gmin, prowincji i regionów. Wzmocnienie to prowadziłoby do zrównoważenia ich z państwem (Projekt, art. 114: „Republika tworzy się z gmin, prowincji, stolicy, regionów i państwa”), innym słowy — przekształcenia Włoch w państwo federalne.

Choć prawdopodobnie w przyszłości liczba państw federalnych w Europie wzrośnie, wyraźnie zauważalnymi zmianami ustrojowymi, o nie słabnącym od około trzydziestu lat tempie, są przemiany polegające na ustanowieniu nowej jednostki podziału terytorialnego i nadaniu jej zgodnie z decentralizmem statusu autonomii terytorialnej bądź samorządu terytorialnego (pomijam tu region jako strukturę państwa federalnego). Przemiany we Włoszech, Hiszpanii, Francji, a ostatnio także w Wielkiej Brytanii są bez wątpienia jednymi z najistotniejszych. Także polska ustawa o samorządzie wojewódzkim (Dz.U. Nr 91 z dnia 18 lipca 1998 r.) określa wspólnotę samorządową województwa wspólnotą regionalną (art. 1, ust. 1). Region stał się ważną jednostką (o największym zasięgu terytorialnym) podziału i decentralizmu współczesnej demokracji¹⁷. Stał się też przedmiotem zainteresowania instytucji europejskich, co nadaje mu szczególną rangę co do kierunku rozwoju form ustrojowych decentralizmu. Bez wątpienia najbardziej nowatorską swego czasu postać przybrał region jako wspólnota autonomii terytorialnej we Włoszech i w Hiszpanii, co w efekcie doprowadziło do wyodrębnienia „państwa autonomicznego” czy „państwa regionalnego”. Region stał się zatem jednostką podziału państwa, któremu demokracje europejskie nadają formę federalną, autonomii terytorialnej bądź samorządu.

Regionalizacja jako proces nabrała cech wyraźnie uniwersalnych. Uwaga ta ma zastosowanie także przy ocenie regionu w stosunkach międzynarodowych. Region występuje bowiem jako podmiot tych stosunków i forma

¹⁷ Ciekawe studium na ten temat: D. Długosz: *Samorząd terytorialny a federalizm*. „Biuletyn Ośrodka Informacji i Dokumentacji Rady Europy” 1996, nr 2.

współpracy oraz integracji przygranicznej, ale zarazem jako poziom pośredni między strukturami władz centralnych (umownie państwem) a społecznościami lokalnymi. Koncentrują się wokół niego standardy ustrojowe Europy, zapewne o stabilnej perspektywie w przyszłości. Perspektywy tej w dobie globalizacji i integracji europejskiej należy raczej odmówić państwom suwerennym.